

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edinilson Donisete Machado; Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann; Vivianne Rigoldi. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-148-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

É com satisfação que apresentamos o Grupo de Trabalho “Políticas Públicas e Direitos Humanos”, integrante do VIII ENCONTRO CONPEDI VIRTUAL, realizado de 24 a 27 de junho de 2025, composto por 24 artigos que refletem, em profundidade e diversidade, a complexidade do tema no Brasil contemporâneo. Este GT propõe-se como espaço de análise crítica, produção acadêmica comprometida e diálogo efetivo para repensar o papel das políticas públicas no fortalecimento de direitos fundamentais, dignidade humana e democracia em nossa sociedade.

Iniciamos com contribuições teóricas robustas, como a análise jurídica das políticas públicas à luz da teoria dos campos sociais de Pierre Bourdieu, demonstrando como os espaços de poder, disputas simbólicas e estruturas sociais impactam a formulação, execução e fiscalização de políticas públicas no Brasil. Da mesma forma, a reflexão sobre a formação escolar e a consciência jurídica questiona a ausência dos fundamentos do direito no ensino médio, articulando educação e cidadania.

Os artigos avançam ao tratar de temas centrais como a sustentação dos direitos fundamentais como pilar da democracia, os desafios da subsidiariedade federativa, e os conflitos constitucionais evidentes, exemplificados no dever de cuidado e na judicialização da assistência social à pessoa idosa. Estes estudos evidenciam as tensões entre os poderes do Estado e a necessidade de articulação entre políticas públicas e o Judiciário.

A implementação e sustentabilidade do welfare state no Brasil surge como preocupação recorrente, especialmente diante das desigualdades, conectando-se ao exame das políticas de

Os desafios federativos e regionais também ganham espaço por meio de análises sobre os fundos estaduais do Maranhão, a juventude nem-nem em Belém do Pará, e os direitos educacionais de povos indígenas no Brasil e na Guiné-Bissau, revelando disparidades regionais e a necessidade de concretização do direito à educação.

Questões estruturantes são abordadas pela perspectiva do direito ao desenvolvimento como direito humano, com estudo voltado ao Amapá, e pela análise dos desafios da efetivação do direito humano à água, ao saneamento básico e ao atendimento de populações em situação de rua, à luz do novo marco legal do saneamento.

O GT também se debruça sobre os desafios das políticas de ação afirmativa no Brasil, de políticas públicas de proteção econômica de mulheres em situação de violência doméstica, e sobre o enfrentamento à violência de gênero, destacando a importância do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos como instrumento de transformação social.

Por fim, em tempos de crises, emergem as análises sobre políticas públicas para a população em situação de rua, com ênfase no Decreto nº 7.053/2009 e na ADPF nº 976, além de reflexões sobre a proteção de idosos em vulnerabilidade no Rio Grande do Sul e sobre o fenômeno da shecession no Brasil, reafirmando a urgência de políticas públicas de shecovery para enfrentamento das desigualdades de gênero agravadas pela pandemia.

Este conjunto de artigos demonstra que pensar políticas públicas não é apenas discutir programas e recursos, mas compreender que cada ação estatal está inserida em disputas de poder, desigualdades históricas e necessidades concretas da população. Nossa tarefa, enquanto pesquisadores, docentes, estudantes e profissionais, é construir pontes entre teoria e prática, contribuindo para políticas públicas inclusivas, democráticas e efetivas, voltadas à realização de direitos humanos e justiça social.

Que este VIII CONPEDI VIRTUAL e este Grupo de Trabalho sejam espaços fecundos de

Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann

Vivianne Rigoldi

A ANÁLISE JURÍDICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A PERSPECTIVA DA TEORIA DOS CAMPOS SOCIAIS DE PIERRE BOURDIEU

THE LEGAL ANALYSIS OF PUBLIC POLICIES FROM THE PERSPECTIVE OF PIERRE BOURDIEU'S THEORY OF SOCIAL FIELDS

Rodrigo de Mattos Silva Rodrigues

Resumo

Este estudo se apoia na teoria dos campos sociais de Pierre Bourdieu para propor um método jurídico que analisa as políticas públicas a partir das dinâmicas de poder que as atravessam. Ao combinar os conceitos de campos, capitais - econômico, cultural, social e simbólico - e habitus, a pesquisa revela a complexidade das relações entre os diversos atores envolvidos na formulação, monitoramento e avaliação das ações governamentais. Essa perspectiva multidimensional permite compreender tanto a reprodução quanto a transformação dos habitus no processo de construção das políticas. Destaca-se, por meio desse método, o papel do Tribunal de Contas da União - TCU na promoção de uma gestão pública mais transparente, por meio de auditorias e recomendações que buscam corrigir desequilíbrios em programas como o Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. Por fim, o estudo aponta que a incorporação dessa abordagem teórica pode enriquecer futuras pesquisas e contribuir para uma análise mais crítica e aprofundada das políticas públicas.

Palavras-chave: Políticas públicas, Teoria dos campos sociais, Pierre bourdieu, Tribunal de contas da união (tcu), Análise de políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

This study draws on Pierre Bourdieu's theory of social fields to propose a legal method for analyzing public policies through the lens of the power dynamics that shape them. By integrating the concepts of fields, capitals (economic, cultural, social, and symbolic) and habitus, the research highlights the complexity of relationships among the various actors involved in the formulation, monitoring, and evaluation of governmental actions. This

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de políticas públicas constitui empreitada complexa, marcada pela interação dinâmica entre múltiplos atores sociais e institucionais. As relações de poder estabelecidas entre esses agentes, sejam eles estatais ou não-estatais, influenciam diretamente a eficácia das ações implementadas. Compreender essa dinâmica tem por objetivo criar uma abordagem que facilite a organização e a integração do conhecimento sobre políticas públicas (Bucci, 2013), articulando elementos provenientes não apenas do direito, mas também da economia, da gestão pública e da sociologia.

Segundo as diretrizes propostas por Bucci (2013) para um método jurídico de análise e construção de políticas públicas, é necessário isolar variáveis jurídicas ou juridicamente disciplinadas que expliquem os fatores determinantes para o sucesso ou o fracasso de determinada ação estatal. O desafio reside na formulação de uma chave analítica que permita a comparação entre diferentes casos, favorecendo a sistematização das descobertas empíricas.

Nesse contexto, este artigo propõe a utilização dos conceitos centrais da teoria de Pierre Bourdieu - campos, capital e *habitus* - como instrumentos analíticos para a compreensão das políticas públicas. A teoria dos campos sociais oferece um arcabouço teórico robusto para a Ciência Jurídica, permitindo revelar as estruturas invisíveis que organizam as disputas entre os diversos atores no espaço social.

A estrutura do artigo divide-se em três seções principais: inicialmente, são explorados os fundamentos da teoria dos campos sociais e seus conceitos-chave; em seguida, discute-se a aplicabilidade dessa teoria à análise do direito e das políticas públicas; por fim, realiza-se uma análise da posição do Tribunal de Contas da União (TCU) no campo jurídico-institucional brasileiro, enquanto ator relevante para as políticas públicas desenvolvidas com recursos do Tesouro Nacional, bem como do desenvolvimento dos programas habitacionais, com destaque para o Programa Minha Casa, Minha Vida.

Ao final, busca-se demonstrar como a incorporação dos conceitos da teoria dos campos sociais na análise jurídica contribui para uma avaliação mais crítica e aprofundada das políticas públicas, revelando as disputas subjacentes que moldam a conformação jurídica dessas ações governamentais.

1. A Teoria dos Campos Sociais de Pierre Bourdieu: Conceitos Fundamentais para a Análise das Políticas Públicas

Desenvolvida pelo sociólogo francês Pierre Bourdieu, a teoria dos campos oferece uma perspectiva para entender as complexas dinâmicas sociais e, por essa razão, tem aplicação na

abordagem referente a políticas públicas. Segundo Bourdieu, a sociedade pode ser analisada por meio de “campos” independentes e estruturados, onde diferentes atores ocupariam posições que são definidas pelas relações e influências que exercem entre si.

Esses campos são como espaços invisíveis, que precisam ser criados para explicar as práticas dos indivíduos e instituições ali presentes e para exprimir as forças que ali atuam, perceptíveis ao se aferir as mudanças que provocam no comportamento e nas ações daqueles atores (Bourdieu, 1982, p. 38). Com isso, para delimitar um campo - invisivelmente - com base nas relações de forças estabelecidas entre os atores analisados, deve-se traçar um perímetro a partir das posições que cada um dos atores ocupa. Posições essas que não seriam estáticas, mas dinâmicas, uma vez que cada ator movimentar-se-ia ou seria movido em reação à força que detivesse e/ou que lhe fosse aplicada.

Ao se analisar um campo, pode-se enxergar essa relação de forças ao se compreender quais são as “espécies de poder” que estão em jogo, mediante a aferição da capacidade que cada ator tem de impor a sua visão própria de mundo sobre outros atores (Bourdieu; Wacquant, 2005, p. 150). Para Bourdieu, esse poder é denominado “capital” e pode se expressar em diversas dimensões. Por exemplo, o capital econômico manifesta-se com recursos financeiros e materiais; o capital cultural, com conhecimentos, habilidades e qualificações educacionais; o capital social, mediante redes de relações e conexões; e o capital simbólico, por meio de prestígio, honra e reconhecimento.

A quantidade de capital que cada ator social possui dentro de um campo enseja em melhor ou pior posição relativamente aos demais, dando-lhe mais ou menos vantagem nas disputas que serão travadas naquele espaço. No campo educacional, a posição de um ator pode ser definida por diplomas e certificações (Nogueira e Catani, 2007, p. 78) - um capital cultural. No campo político, uma posição pode ser influenciada pelo apoio eleitoral e pelo acesso a redes de influência (Bourdieu, 2011) - um capital social. Já no campo artístico e científico, a posição de um ator pode ser determinada por seu reconhecimento e prestígio (Bourdieu, 1983) - um capital simbólico¹.

Segundo o sociólogo francês, essa distribuição de capital é o princípio estruturante do campo e sua chave hermenêutica (Bourdieu, 1982). Isso porque, com base na distribuição de capital entre os diversos atores que estiverem no campo, poder-se-á desenhar o perímetro do

¹ Nas palavras de Bourdieu (1989, p. 14), o poder simbólico pode ser visto também “como poder de constituir, dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão do mundo e, deste modo, a acção sobre o mundo, portanto o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou económica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário.”

campo (estrutura estruturada) e os níveis de hierarquia entre os atores (estrutura estruturante), bem como lutas que serão travadas para a manutenção de uma posição (*status quo*) ou para a mudança até uma posição mais favorável (situação ideal).

Devido a essas especificidades, cada campo pode ser considerado um mundo à parte, onde indivíduos, grupos, instituições e o próprio Estado pelejam para conquistar capital e, assim, manter ou modificar posições mais favoráveis para si ou para outrem.

Dessa interação entre atores sociais, Bourdieu conceitua o elemento chamada de “*habitus*”, que soa como a palavra portuguesa “hábito”, mas nela não se esgota². Na visão de Bourdieu (1989), a noção de *habitus* refere-se às disposições inconscientes de um indivíduo para, em um determinado campo, agir como age³. A aquisição desse *habitus* seria condicionada por fatores históricos, familiares, políticos, educacionais (Mendes e Mueller, 2024) e permaneceria no contexto daquele campo como uma tradição a ser mantida⁴.

Incitados por esse *habitus*, os atores fariam escolhas - muitas vezes inconscientemente⁵ - que reencenariam a distribuição de capitais dentro do campo e, portanto, iriam moldar a posição de cada agente. Em última análise, ele é um reflexo das relações dentro do campo e um regulador das ações dos atores. Portanto, o *habitus* tende a assegurar a reprodução das relações sociais que o geraram (*status quo*) e torna os atores sociais meros produtores e reprodutores de ações influenciadas por um modo de operar que transcende sua vontade individual (Bourdieu, 1983).

Logo, o campo estrutura o *habitus* e o *habitus* constitui o campo⁶ (Bourdieu, 1982), pois esse padrão de comportamento contribui para produzir e reproduzir as estruturas sociais.

² Segundo Michaelis, Dicionário brasileiro da Língua Portuguesa, “hábito” é substantivo masculino que significa a inclinação por alguma ação, ou disposição de agir constantemente de certo modo, adquirida pela frequência de um ato.

³ Nas palavras de Bourdieu (1983, p. 15), o *habitus*: gera e estrutura as práticas e as representações que podem ser objetivamente “regulamentadas” e “reguladas” sem que por isso sejam o produto de obediência de regras, objetivamente adaptadas a um fim, sem que se tenha necessidade da projeção consciente deste fim ou do domínio das operações para atingi-lo, mas sendo, ao mesmo tempo, coletivamente orquestradas sem serem o produto da ação organizadora de um maestro.

⁴ Por essa mesma lógica, o *habitus* também pode ser visto como um sistema de normas duradouras que definem uma estrutura para o campo (estrutura estruturada), mas que carregam consigo ao mesmo tempo a potencialidade de criar outras formas (estrutura estruturante).

⁵ Bourdieu (1987) assevera que as condições sociais de existência dos atores sociais são interiorizadas pelos indivíduos sob a forma de “princípios inconscientes de ação e reflexão” que comporão o *habitus* de um determinado campo. Depois que esse *habitus* se estruturar, continuará produzindo percepções, representações, opiniões, crenças, gostos e desejos que se expressam e se exteriorizam na conduta daqueles atores sociais.

⁶ “A relação entre o *habitus* e o campo tem um sentido duplo: ela é por um lado uma relação de condicionamento, na qual o campo estrutura o *habitus* que é o produto da incorporação da necessidade de um campo (ou de um conjunto de campos); ela é também uma relação de conhecimento, na qual o *habitus* contribui para constituir o campo como mundo dotado de sentido e de valor, no qual vale a pena investir. Segue-se por um lado que a relação de conhecimento depende da relação de condicionamento anterior que molda as estruturas do *habitus*.” (Bourdieu, 1982, p. 628).

Consequentemente, para fomentar a manutenção de padrões definidos por aqueles que têm mais capital, estabelecendo gostos, costumes, preceitos e normas. A seu turno, uma vez definidas, essas estruturas sociais e suas instituições se impõem àqueles indivíduos e lhes exige respeito ao *habitus* daquele campo. Caso contrário, esses indivíduos marginalizados podem ser retirados daquele espaço e despidos de seu papel de ator social.

No entendimento de Vandenberghe (1999), o *habitus* seria a internalização ou incorporação da estrutura social no ator social, enquanto o campo seria a exteriorização ou objetivação do *habitus*. Por essa razão, a depender do campo analisado, pode haver uma relação de poder de tal forma estável que iniba a circulação do capital social entre atores e perpetue o *habitus*, mantendo-se uma tradição que inviabiliza qualquer movimento de ruptura do *status quo*.

Todavia, apesar de as decisões dos atores sociais serem orientadas pelo *habitus*, não são determinadas por ele. Assim, em certas oportunidades e, principalmente, quando é concedido a certos atores marginalizados a capacidade de reflexão sobre sua posição em um determinado campo, podem ocorrer mudanças de trajetória social a partir de um pequeno desvio de conduta social⁷.

Embora o *habitus* tente constantemente restaurar seu equilíbrio, regenerando e reproduzindo as mesmas práticas, existe uma inter-relação dialética entre o individual e o social que pode levar à mudança do campo e de seus atributos. Nesse ponto, a teoria de Bourdieu alcança as políticas públicas, desvelando um debate sobre os problemas da coletividade e as melhores práticas para a sua solução, mediante uma reflexão sobre campo social, capitais e *habitus* - a respeito do que se tratará a seguir.

2. Aplicação da Teoria Bourdiana na Análise Jurídica e nas Políticas Públicas

O sociólogo francês entendia que as sociedades contemporâneas não podem ser vistas como um cosmo unificado, um monólito, mas, sim, como um “conjunto de campos” que, embora se sobreponham, são cada vez mais autorregulados, cada um com seus dominantes e seus dominados (Bourdieu; Wacquant, 1992, p. 36)⁸. Nesse contexto, o Estado surge como a organização que reivindica o controle dos meios de violência legítima em um território (Weber,

⁷ Nas palavras de Bourdieu (1982, p. 477): [...] é sobre a base de sua privação na estrutura e na distribuição do capital num dado momento do tempo que os dominados podem ser levados a tentar transformar a estrutura, sob certas condições e em certos contextos, quando o acordo ordinário entre as estruturas objetivadas e as estruturas incorporadas foi suspenso.

⁸ *Les sociétés avancées ne forment pas un cosmos unifié, mais sont des entités (...) composées d'un ensemble de champs qui, s'ils se recoupent, n'en sont pas moins de plus en plus autorégulés, chacun avec ses dominants et ses dominés.* (Bourdieu; Wacquant, 1992, p. 36).

2003), dentro de um processo histórico que resulta em um conjunto de campos organizados politicamente. Neles, atores estatais e não estatais detêm quantidades de capital específicos e operam entre si de acordo com práticas determinadas, isso é, em harmonia com seu *habitus* (Bourdieu; Wacquant, 1992).

Nesse contexto, o Estado exerce papel fundamental na estruturação e regulação dos campos sociais, ao influenciar a distribuição dos diversos capitais entre os atores e consolidar *habitus* que podem favorecer ou marginalizar determinados indivíduos ou grupos (Oliveira et al., 2024). Assim, quando atua na resolução de problemas que afetam um conjunto significativo de sujeitos sociais (Secchi, 2016), o Estado formula políticas públicas que repercutem transversalmente nos mais variados campos sociais, abrangendo temas como habitação, meio ambiente, assistência social, educação, saúde, segurança e tecnologia.

A teoria dos campos sociais, portanto, revela-se instrumento analítico também para o estudo jurídico das políticas públicas, pois permite delimitar o campo em questão, identificar as relações de poder entre atores dominantes e dominados, e compreender a dinâmica dos *habitus* e dos capitais econômico, cultural, social e simbólico que estruturam tais relações. Dessa forma, oferece subsídios teóricos para uma reflexão crítica sobre as diferentes formulações de políticas públicas, a identificação de estratégias adequadas, e propicia que as intervenções sejam adaptadas às necessidades e aos contextos específicos dos diversos grupos sociais envolvidos⁹.

Ao analisar políticas públicas à luz da teoria dos campos sociais, é possível ler de modo mais aprofundado as relações de poder e de luta de interesses entre os diferentes atores sociais. Cada campo é caracterizado por atores em posições de maior ou menor domínio, detentores de diferentes formas e quantidades de capital, e influenciando as regras e a estrutura desse espaço social. Dubois (2012) argumenta que existiria uma correspondência entre o conteúdo de uma política pública (sua orientação) e a estrutura relacional do espaço dos atores envolvidos em sua produção. Isso sugere que a maneira como uma política é formulada espelha as relações de poder (capital) e os *habitus* dos diversos atores no campo. Ao mesmo tempo, esclarece que o enfrentamento de problemas públicos envolve a transformação da realidade social, manifestada

⁹ Secchi (2016, p. 06) ilustra diversos problemas públicos e as políticas que podem ser implementadas para solucioná-los, além de destacar os instrumentos e atores envolvidos. Por exemplo, o aquecimento global exige uma política pública voltada à redução das emissões de gases de efeito estufa, um desafio que já foi abordado por meio do Protocolo de Quioto e do Acordo de Paris, envolvendo a Organização das Nações Unidas, governos de Estados Nacionais e diversos atores privados. Outro exemplo é o esgotamento da malha viária nacional, que demanda uma política pública focada na reativação da malha ferroviária e na melhoria dos serviços de transporte ferroviário, por meio da recuperação de ferrovias antigas e da construção de novas. Essa iniciativa envolveria a participação do Governo Federal, do Congresso Nacional, da Confederação Nacional dos Transportes, da Agência Nacional de Transportes Terrestres e de empresas do setor.

pela alteração das posições dos atores dentro do campo analisado, mediante a redistribuição de capitais ou a mudança de *habitus*.

Nesse contexto, a teoria do campo de Bourdieu pode ser aplicada à análise de políticas públicas durante as diversas fases de seu ciclo de formação. Isso implica que atores, seus capitais (econômico, cultural, social e simbólico) e seu *habitus* devem ser considerados no processo de formação de políticas públicas. Segundo Bucci e Coutinho (2017), esse processo abrangeria a formulação conceitual dos problemas e sua inserção na agenda governamental, a formulação de alternativas e soluções viáveis a serem adotadas pelas instituições, e, por fim, a implementação, avaliação e revisão dessas soluções. Para Howlett, Ramesh e Perl (2013), ao discutir o ciclo de políticas públicas como um modelo aplicado para a resolução de problemas sociais, haveria também essa montagem de agenda (reconhecendo o problema), a formulação da política pública (com proposta de soluções), a tomada de decisão política (mediante a escolha da solução a ser aplicada), a implementação da política (com a efetivação da solução) e, finalmente, a avaliação da política (com monitoramento dos resultados).

Uma possível resposta a isso pode ser encontrada em Dubois (2012, p. 10), que sugere analisar a política pública por meio da “objetivação” de uma situação transitória. Essa abordagem consistiria em identificar as relações de poder que permeiam as disputas pela definição legítima da intervenção estatal em um determinado campo, sempre considerando o contexto temporal e espacial no qual se encontra. Consequentemente, ao debruçar-se sobre um problema público e se identificarem os atores envolvidos, suas relações e conflitos de capital, bem como seu *habitus*, é possível deixar o plano abstrato e caminhar rumo a essa objetificação. Assim, meras conjecturas sobre a política pública passarão a se materializar na organização de medidas a serem adotadas dentro das etapas de um ciclo, levando em conta o campo social formado por seus atores, capitais e *habitus*.

Considerar o campo social, seus atores, capitais e *habitus* na análise de direito e políticas públicas é importante chave na busca de uma taxonomia para a avaliação das ações governamentais. Nesse sentido, Bucci (2013, p. 301) afirma que

[...] Em relação à abordagem que relaciona direito e políticas públicas, a chave comum se estruturaria sobre a noção de ação governamental, a partir da qual seria construída uma taxonomia de modelos jurídico-institucionais de políticas públicas e seus elementos, cuja aplicação, imagina-se, resultaria em grande força analítica. Na verdade, pode-se cogitar não de uma, mas de várias taxonomias, conforme as delimitações temáticas adotadas.

Um exemplo dessa análise pode ser visto na avaliação de Bourdieu (2003) sobre as posições de atores na formulação de políticas públicas habitacionais na França. Segundo o

sociólogo, no final dos anos 1970, durante a presidência de Valéry Giscard d'Estaing¹⁰, ocorreu um realinhamento de posições no campo das políticas habitacionais, mediante a reestruturação desse campo com a mudança na distribuição de capitais. A ascensão político-administrativa¹¹ de jovens tecnocratas da École Polytechnique e da École Nationale d'Administration trouxe uma nova visão - liberal - que desacreditou o *habitus* de outros políticos, servidores e empresas que antes dominavam posições hierarquicamente relevantes na definição daquelas políticas (Bourdieu, 2023). Como resultado dessas transformações, os subsídios à construção de habitações populares foram trocados por subsídios pessoais (*aide à la personne*), concedidos diretamente às famílias - o início da transição para um período neoliberal na França¹².

Como exemplo de fenômeno semelhante no Brasil, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) destacam que, durante os dois primeiros governos Lula, o lema da “participação da sociedade” abriu espaço para movimentos sociais, que alteraram as rotinas de interação com o Estado [*habitus*]. Isso teria possibilitado um aumento na probabilidade de acesso e influência desses movimentos dentro do Estado [acúmulo de capital social], já que aliados desses movimentos alcançaram posições-chave na Administração. Apesar de sua pesquisa focar nas dinâmicas internas e no impacto político da participação institucionalizada em governos, as autoras levaram em consideração a migração de ativistas dos movimentos sociais e simpatizantes para dentro do governo como um dos fatores que influenciaram mudanças na relação Estado-sociedade durante esse período.

Nessa linha, a teoria de Bourdieu ilumina como os campos sociais são palcos de transformações políticas e culturais, moldados por disputas entre atores com recursos e práticas distintas. Na França dos anos 1970, a política habitacional passou por uma virada neoliberal quando tecnocratas formados em instituições de elite ascenderam no campo estatal. Com seu

¹⁰ O presidente Valéry Marie René Georges Giscard d'Estaing (1974-1981) graduou-se pela École Polytechnique e pela École Nationale d'Administration.

¹¹ Bourdieu (2023) enxergava esse momento como a transição da economia francesa para o modelo neoliberal, notadamente porque o presidente eleito se filiava a correntes de pensamento liberal fundamentais para as instituições de ensino superior citadas.

¹² Essa mesma análise pôde ser feita para entender as políticas de língua francesa, na França, no final da década de 1980. Desde o início da década de 1960, a orientação dessas políticas teria sido fortemente influenciada por atores com posições tradicionalistas, sobretudo aqueles da *Académie Française*, que encontraram neste campo uma forma de acumular capital de prestígio no mercado literário (Dubois, 2006). A orientação desses atores seria purista ou, no mínimo, defensiva, em relação à “invasão” do inglês. Por outro lado, aqueles que defendiam atitudes mais progressistas estariam marginalizados no processo de formulação de políticas linguísticas. O cenário mudou quando a República da França foi assumida por um governo de esquerda reformista que começou com a nomeação de Michel Rocard como Primeiro-Ministro, em 1988, e permitiu que linguistas progressistas assumissem cargos de relevância. Com a entrada de novos atores nesse campo da língua francesa, abriu-se inúmeras inovações, como a reforma ortográfica, a feminização dos termos relacionados às profissões e a promoção das línguas regionais e minoritárias.

habitus técnico e visão liberal, esses agentes redirecionaram os subsídios governamentais - antes destinados à construção de moradias populares - para benefícios diretos às famílias. Esse movimento não apenas redistribuiu o capital político e simbólico, mas também desestabilizou o *habitus* tradicional de gestores e empresas que dominavam o setor. Já no Brasil dos primeiros governos Lula, a abertura do Estado a movimentos sociais permitiu que atores antes marginalizados acumulassem capital social e influência. A migração de lideranças para cargos públicos alterou as dinâmicas de interação, inserindo demandas populares na agenda política e reconfigurando o *habitus* institucional. Em ambos os casos, a teoria mostra como a reestruturação de campos depende da relação entre capitais, posições de poder e práticas internalizadas.

Portanto, levar essa dinâmica em consideração é essencial para o direito, pois revela que políticas públicas não são neutras: refletem conflitos entre grupos com interesses e recursos desiguais. A análise bourdiana permite identificar, por exemplo, como certos capitais - como o simbólico - definem quem domina a formulação de leis e programas, o que significa reconhecer que normas e ações estatais são produtos de lutas sociais, não apenas de racionalidade técnica. Ao mapear atores, seus capitais e *habitus*, é possível desenhar intervenções mais justas, que contemplem vozes excluídas e redistribuam poder. Na prática, tribunais e legisladores podem usar esse método para avaliar se políticas reforçam hierarquias ou promovem equidade, ajustando-as às realidades locais – uma importante ferramenta na análise de políticas públicas.

3. A Atuação do Tribunal de Contas da União no Campo Jurídico-Institucional e a Avaliação de Políticas de Habitação Popular

Considerando os conceitos fundamentais da teoria dos campos sociais de Pierre Bourdieu - campos, capitais e *habitus* - e a aplicação desses conceitos à análise de políticas públicas, torna-se possível compreender a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) como um agente inserido nesse campo jurídico-institucional que exerce influência e sofre influência pelas dinâmicas de poder e disputa características desse espaço.

Dentre outras funções, o Tribunal de Contas da União - TCU desempenha a tarefa de auxiliar na fiscalização da gestão de recursos públicos federais, na forma do artigo 71 da Constituição de 1988 (Brasil, 2023). Para cumprir essa função, o TCU realiza auditorias financeiras, operacionais e de conformidade nos mais diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, analisando contas, contratos, convênios e quaisquer outros instrumentos que possibilitem o uso de recursos públicos. Com base nessa experiência de

auditoria, o Tribunal também fornecer subsídios aos órgãos e às entidades fiscalizadas para orientá-los no aprimoramento de seus objetivos, inclusive no que tange a políticas públicas.

Dessa forma, o TCU é uma instituição que ocupa importante posição no campo de políticas públicas, detendo relevantes capitais social e simbólico e com a capacidade de orientar pela promoção ou desestímulo de certos *habitus*.

No âmbito federal, os principais atores nos campos de políticas públicas são a Presidência da República e seus ministérios. No entanto, esses órgãos não são os únicos responsáveis por esse processo; outras entidades também ocupam posições significativas, como fundações e sociedades mantidas pelo poder público federal. Dentre as fundações federais, é possível perceber que inúmeros campos sociais são abrangidos. Por exemplo, a FUNASA atua na saúde e no saneamento básico¹³; a FUNAI se dedica à proteção dos direitos dos povos indígenas¹⁴; a Fundação Joaquim Nabuco é responsável pelos campos de educação e cultura¹⁵; a Fundação Biblioteca Nacional cuida da produção documental do país¹⁶; e a Ancine promove a cultura cinematográfica¹⁷.

Os atores envolvidos em políticas públicas que utilizam recursos federais estão sujeitos à supervisão do TCU. Para tanto, em 2020, o Tribunal estabeleceu um Referencial de Controle de Políticas Públicas (Brasil, 2020), que tem como objetivo estabelecer um conjunto de critérios comuns para orientar auditores na avaliação do nível de maturidade das políticas públicas, sistematizando e direcionando as ações de controle.

¹³ FUNASA - Fundação Nacional de Saúde, dedicada a fomentar soluções de saneamento para prevenção e controle de doenças e a formular e implementar ações de promoção e proteção à saúde relacionadas com as ações estabelecidas pelo Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental (Anexo I, art. 2º, I e II do Decreto nº 11.223/2022).

¹⁴ FUNAI - Fundação Nacional do Índio, autorizada pela Lei nº 5.317/1967 e que tem como finalidades estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista; gerir o Patrimônio Indígena, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização; promover levantamentos, análises, estudos e pesquisas científicas sobre o índio e os grupos sociais indígenas; promover a prestação da assistência médico-sanitária aos povos indígenas, entre outros objetivos.

¹⁵ Autorizada pela Lei nº 6.687/1979, tem como finalidade a promoção de estudos e pesquisas no campo das ciências sociais, como um de seus objetivos estudar os problemas sociais relacionados direta e indiretamente com a melhoria das condições de vida do trabalhador brasileiro, especialmente do trabalhador rural.

¹⁶ Constituída pelo Decreto nº 99.492/1990, a Fundação Biblioteca Nacional tem como objetivos, dentre outros: promover a difusão do livro, incentivando a criação literária nacional; formular diretrizes e executar programas e atividades voltadas para a preservação bibliográfica e documental, tendo em vista a salvaguarda da memória nacional; atuar como centro nacional de informações bibliográficas; apoiar e incentivar a criação e manutenção de bibliotecas públicas.

¹⁷ Ancine - Agência Nacional do Cinema, que tem como objetivos, dentre outros: promover a cultura nacional e a língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional em sua área de atuação; promover a articulação dos vários elos da cadeia produtiva da indústria cinematográfica nacional; e garantir a participação diversificada de obras cinematográficas e videofonográficas estrangeiras no mercado brasileiro (Medida Provisória nº 2.228-1/2021).

Com base em modelos de maturidade de políticas públicas, o TCU busca avaliar a capacidade de promoção de políticas específicas por determinados atores que se utilizam do orçamento federal. Essa avaliação corresponde a um dos estágios do ciclo de políticas públicas e tem como objetivo promover a transparência nas ações do Estado (Howlett; Ramesh; Perl, 2013), além de julgar o mérito do programa adotado. Com base em evidências, o TCU elabora um parecer que avalia se houve solução ou mitigação do problema público enfrentado pelo mecanismo formulado. Além disso, o Tribunal¹⁸ indica aos órgãos responsáveis pela política se existem indicadores que permitiriam a continuidade, que apontassem para a necessidade de expansão (incremento) ou mesmo para a descontinuidade da política pública.

Essa fase de avaliação exige a cooperação do máximo de atores envolvidos no campo social daquela política pública. Suas perspectivas, experiências e conhecimentos são essenciais para identificar os pontos fortes e fracos, as oportunidades, além das ameaças à política pública, bem como para propor melhorias efetivas (OECD, 2020).

Portanto, o diálogo entre o Referencial de Controle de Políticas Públicas e a teoria de campos sociais bourdiana é importante ferramenta para alcançar os objetivos do TCU, uma vez que exige uma visão mais completa e contextualizada, considerando os atores e suas posições no campo analisado, incluindo agentes diretos da política - como a Administração Pública, Organizações Não-Governamentais, fundações e autarquias -, bem como os beneficiários diretos ou indiretos, como cidadãos e empresas e outras instituições impactadas pela política.

Atuando dessa forma, a avaliação de políticas públicas realizada pelo TCU ultrapassa o mero formalismo burocrático e se torna uma etapa fundamental do ciclo das políticas públicas desenvolvidas com recursos do Tesouro Nacional. Assim, o TCU torna-se personagem fundamental no aprimoramento da ação governamental e dos gestores públicos, contribuindo com o avanço das políticas públicas.

Para exemplificar o diálogo entre a teoria de campos sociais e a avaliação do TCU, tratar-se-á do acórdão proferido pelo órgão a respeito do novo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). O acórdão nº 1.110, expedido em 05 de maio de 2024, analisa a aplicação dos recursos públicos, identifica falhas e recomenda correções, contribuindo para que o programa atinja adequadamente seus objetivos (Brasil, 2024).

É importante contextualizar que, no Século XXI, a política habitacional teve dois grandes marcos. O primeiro, chamado Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

¹⁸ Com base no Referencial, o TCU precisa avaliar, dentre outros critérios, os impactos e os resultados das políticas, identificando e sugerindo mudanças necessárias para que sigam ou alcancem níveis mais elevados de eficiência (otimização de recursos finitos), eficácia (produção dos efeitos almejados) e efetividade (concretização prática).

(SNHIS), foi instituído pela Lei nº 11.124/2005 e surgiu a partir de um projeto de lei de iniciativa popular de 1992, elaborado com o apoio do Fórum Nacional de Reforma Urbana e movimentos sociais. O objetivo foi criar um fundo público para atender a demanda por moradia popular e garantir o acesso à habitação digna para a população de baixa renda.

O sistema centraliza programas e projetos habitacionais, articulando ações entre os entes federados (União, estados e municípios) por meio de planos nacionais, estaduais e municipais de habitação de interesse social, que são obrigatórios para quem deseja receber recursos federais. Apesar do avanço na institucionalização da política habitacional, o SNHIS enfrentou desafios políticos, especialmente após 2005, que limitaram a participação social e enfraqueceram o sistema, comprometendo a implementação de uma política urbana integrada e de longo prazo (Ferreira *et. al.*, 2019).

Além do SNHIS, em 2009, foi instituído o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) (Lei nº 11.977/2009), com o objetivo de reduzir o déficit habitacional, mas também de estimular a economia. Seu foco foi a ampliação do mercado habitacional para famílias com renda de até dez salários mínimos, com forte participação do setor privado e subsídios proporcionais à renda, priorizando a construção em larga escala e a geração de empregos (Ferreira *et. al.*, 2019). Em contraste ao SNHIS - que buscava uma política habitacional com governança compartilhada entre os entes federados e financiada por recursos públicos e fundos específicos - o PMCMV abdicou do papel direto do Estado na provisão habitacional, transferindo à iniciativa privada a decisão sobre localização e características dos empreendimentos, diferindo do modelo integrado e socialmente orientado do SNHIS (Ferreira *et. al.*, 2019).

Com efeito, o novo PMCMV foi estabelecido pela Medida Provisória nº 1.162/2023, convertida na Lei nº 14.620/2023, e tem por finalidade promover o direito à cidade e à moradia de famílias residentes em áreas urbanas e rurais. A isso, em harmonia com o art. 1º da citada lei, devem associar-se a procura por desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural, sustentabilidade, redução de vulnerabilidades e prevenção de riscos de desastres, geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade, de segurança socioambiental e de qualidade de vida da população. O novo PMCMV visa impactar tanto a área econômica quanto social. No âmbito econômico, espera-se um aumento na atividade da construção civil, o que resultaria na criação de novos postos de trabalho, impulsionando assim a economia e a renda das famílias. Já na esfera social, o programa tem como objetivo facilitar a aquisição e o financiamento de imóveis para famílias de baixa renda, além de contribuir para a redução das necessidades habitacionais existentes no país (Brasil, 2025).

Até 2019, sob a vigência do PMCMV anterior¹⁹ e muito embora o déficit habitacional estivesse mais concentrado nas famílias com renda mensal de até R\$ 1.800,00 (Faixa 01), entre 2009 e 2019, os beneficiários que mais celebraram contratos foram membros de famílias com renda mensal maior, de até R\$ 4.400,00²⁰. Essa discrepância entre os atores-beneficiários de faixas de renda diferentes evidenciou a necessidade de uma abordagem mais inclusiva.

Observando-se o campo da habitação popular, percebe-se quais são os principais atores envolvidos, que tipos de capitais estão presentes e como as ações de cada um tornam-se *habitus*. Nesse cenário, encontram-se desde instituições públicas até empresas privadas e grupos organizados da sociedade, cada um com seus interesses e influências.

De um lado, o poder público atua com autoridade e legitimidade para criar, executar e monitorar políticas de moradia. Seu poder não está apenas nos recursos financeiros, mas também na capacidade de definir regras e fiscalizar seu cumprimento. Já do outro, empresas do setor imobiliário - como construtoras e incorporadoras - movimentam grandes volumes financeiros e têm peso nas decisões sobre como, onde e para quem as moradias serão construídas. Por sua vez, organizações e movimentos populares lutam para garantir o direito à moradia digna, usando sua capacidade de mobilização e representatividade para pressionar por mudanças (Ferreira *et al.*, 2019). Esses grupos muitas vezes desafiam o *status quo*, buscando políticas mais justas e acessíveis.

Como ajuste a esse desequilíbrio de força entre os atores do campo da habitação popular, o TCU identificou que o novo PMCMV ofertará habitações em municípios de até 90 mil habitantes e a famílias enquadradas na Faixa 01, às quais será permitida a utilização de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, o que era vedado a essa faixa de renda no programa anterior. Essas mudanças refletem um rearranjo no campo das políticas habitacionais, com redistribuição de capital econômico para grupo de atores que vivem maior déficit habitacional.

Segundo o TCU, o novo PMCMV busca retomar tanto a provisão subsidiada quanto a provisão financiada de unidades habitacionais²¹. Com as novas regras, o programa manterá seu

¹⁹ O PMCMV foi criado originalmente pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que vigorou até a sanção da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que instituiu o Programa Casa Verde e Amarela, derogada pela Lei nº 14.620/2023.

²⁰ Atualmente, as seguintes faixas e rendas brutas familiares mensais são utilizadas pelo programa, segundo a Portaria MCID nº 756/2024: Famílias residentes em áreas urbanas, a) Faixa Urbano 1 - renda bruta familiar mensal até R\$ 2.850,00, Faixa Urbano 2 - renda bruta familiar mensal de R\$ 2.850,01 até R\$ 4.700,00, Faixa Urbano 3 - renda bruta familiar mensal de R\$ 4.700,01 até R\$ 8.000,00; II - famílias residentes em áreas rurais: Faixa Rural 1 - renda bruta familiar anual até R\$ 40.000,00; Faixa Rural 2 - renda bruta familiar anual de R\$ 40.000,01 até R\$ 66.600,00, c) Faixa Rural 3 - renda bruta familiar anual de R\$ 66.600,01 até R\$ 96.000,00.

²¹ Essas provisões referem-se à forma pelo qual o Estado incentiva a construção de unidades habitacionais. Mediante a provisão subsidiada, o Estado oferece apoio financeiro direto ao mercado, reduzindo o custo das

foco no combate ao déficit quantitativo habitacional²², mas também incluirá iniciativas para requalificar imóveis já existentes e oferecerá aluguel social. No mais, foram aprimorados os padrões de integração urbana, estabelecidas restrições ao tamanho dos projetos e melhorados os seus requisitos técnicos. Por fim, como vantagens do novo programa, verificou-se que as situações de isenção foram ampliadas e o período de vínculo foi reduzido, com o objetivo de diminuir a inadimplência²³.

Essas medidas são fundamentais para garantir que as famílias de baixa renda possam adquirir e financiar suas casas, contribuindo para a melhoria das condições de vida e a inserção social desses indivíduos. Com um olhar sobre as discrepâncias na distribuição dos capitais que estão presentes no campo das políticas públicas de habitação popular, o TCU percebeu que o novo PMCMV permitirá o rearranjo das posições dos atores que eram beneficiados pelos programas anteriores: serão concedidos incentivos financeiros mais vantajosos para aqueles que mais urgentemente necessitam dos mecanismos promotores da política pública - seja pelo quantitativo do déficit habitacional, seja pela sua baixa renda familiar.

A partir da análise dos elementos que compõem a teoria dos campos, de sua aplicação em políticas públicas e do acórdão exarado pelo TCU, é possível concluir que a análise sobre a política habitacional materializada no PMCMV, desde 2009, revelou um desequilíbrio entre os atores-beneficiários, uma distribuição não equânime de recursos e os problemas gerados pelo *habitus* que não contribuía para a redução do déficit habitacional nas faixas de renda mais necessitadas. Compreender esses elementos permite identificar aquilo que era consagrado²⁴ no antigo PMCMV - e tido como imutável - para, então, romper com as regras que não favoreciam os principais alvos dessa política: as classes mais pobres e com maior déficit habitacional.

habitações. Já a provisão financiada refere-se à possibilidade de os beneficiários obterem crédito bancário com condições favoráveis, tais como juros mais baixos e prazos mais longos para quitação.

²² Segundo a Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional absoluto no Brasil, em 2022, era de 6,2 milhões de moradias, um aumento de 6,1% em relação a 2019. A região Sudeste concentraria 39,3% desse déficit, com um ônus excessivo de aluguel que atinge 66,4% das famílias. Segundo a fundação, 74,5% das famílias que necessitam de moradias encontram-se na faixa de renda mensal de até R\$ 1.800,00. | Portanto, isso evidenciaria a necessidade de políticas públicas que promovam a construção de moradias acessíveis, tal como o que é proposto com o novo PMCMV. Relatório completo disponível em <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acessado em 25.08.2024.

²³ Além dessas mudanças, foram implementadas outras atualizações significativas, como a inclusão do atendimento das Faixas 1 pelo FGTS, a atualização das taxas de juros, o aumento dos valores máximos dos imóveis de acordo com a localidade, a ampliação do prazo de amortização de 30 para 35 anos e o aumento do valor máximo do subsídio concedido, que passou de R\$ 47.000,00 para R\$ 55.000,00. Também foi introduzida a possibilidade de utilização de emendas parlamentares ou contrapartidas dos entes públicos, ampliando assim as opções de financiamento e apoio às famílias de baixa renda.

²⁴ A “consagração” é um tema objeto da Teoria dos Campos. “Como a palavra ‘consagração’ diz bem, a consagração de certa forma não adiciona nada: para consagrar é preciso que algo já esteja feito. Mas a consagração faz mais do que sancionar: ela santifica. Ela diz: ‘Isso é assim’ e, mais que isso, ela diz implicitamente: ‘É bom que seja assim’.” (Bourdieu, 1982, p. 257).

CONCLUSÃO

Este artigo apresentou uma análise das políticas públicas a partir da perspectiva da teoria dos campos sociais, desenvolvida pelo sociólogo Pierre Bourdieu, evidenciando a complexidade das interações sociais que as constituem. A investigação demonstrou que a aplicação dos conceitos bourdianos possibilita uma compreensão mais profunda das dinâmicas sociais subjacentes às políticas públicas, ressaltando a importância de um olhar multidimensional que contemple o direito em sua relação com as tensões e complexidades dos atores sociais, seus capitais e *habitus*.

Foi possível constatar que as políticas públicas transcendem a simples respostas a demandas sociais, configurando-se como espaços de disputa onde diferentes agentes buscam legitimar suas visões e interesses. Embora invisíveis, esses campos possuem limites definidos, nos quais o Estado desempenha papel central ao intervir na distribuição dos diversos tipos de capital - econômico, cultural, social e simbólico. Nesse cenário, o direito emerge como ciência essencial para a efetivação dessa função, devendo estruturar as ações governamentais por meio de modelos jurídico-institucionais de políticas públicas (Bucci, 2013), propondo-se que seja considerada a realidade dos campos sociais envolvidos.

Ao investigar o papel do Tribunal de Contas da União - TCU na análise de políticas públicas, observou-se que esse órgão, por meio de auditorias e recomendações, contribui para uma gestão pública mais responsável, transparente e sensível às necessidades sociais, promovendo maior equidade na alocação de recursos. Além disso, a análise do PMCMV exemplificou como as relações entre os atores e seus *habitus* influenciam diretamente a eficácia das políticas habitacionais. Com efeito, a identificação de desequilíbrios nesse campo social permitiu reformulações no programa, alinhando-o aos seus objetivos fundadores de ampliação do acesso à moradia para a faixa mais vulnerável da população.

Por fim, este estudo oferece um conjunto de ferramentas teóricas que ampliam significativamente a compreensão das ações governamentais, ao mesmo tempo em que propõe um método jurídico para a análise de políticas públicas que seja transparente em relação às dinâmicas de poder que moldam sua construção. Dessa forma, busca-se fomentar futuras pesquisas capazes de examinar de maneira rigorosa os elementos que compõem o campo de um problema público específico, destacando os atores e capitais envolvidos, bem como o papel do direito na potencial transformação ou reprodução dos *habitus* sociais.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. **Repertórios de interação estado sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula**. In: Dados [online]. 2014, vol.57, n. 2, pp. 325-357. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v57n2/a03v57n2.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.
- BOURDIEU, Pierre. **Sociologia geral vol. 2: *Habitus* e campo**: Curso no Collège de France (1982-1983). Editora Vozes. Kindle Edition, 2021.
- BOURDIEU, P. **Pierre Bourdieu: sociologia**. São Paulo: Ática. p. 122–155, 1983.
- BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Editora Bertrani, 1989.
- BOURDIEU, P.; WACQUANT, Loïc. **Réponses: pour une anthropologie reflexive**. Paris: Le Seuil, 1992.
- BOURDIEU, P. **As regras da arte: gênese e estrutura do campo literário**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- BOURDIEU, P. **The State and the Construction of the Market and The Field of Local Powers**. In: BOURDIEU, P. *The Social Structures of the Economy*. Cambridge, Reino Unido: Polity Press, 2003. p. 89-147.
- BOURDIEU, P. **As estruturas sociais da economia**. Porto: Campo das Letras, 2009.
- BOURDIEU, P. **O campo político**. In: **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 5, p. 193-216, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/3JY6Zsr9yVZGz8BYr5TfCRG/>. Acesso em 25 ago. 2024.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídico dos políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. **Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas**. In: COUTINHO, Diogo R.; FOSS, Maria C.; MOUALLEM, Pedro Salomon B. **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, 2017. p. 313-340.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de Controle de Políticas Públicas / Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020.

Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm>. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.110/2024. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 05.06.2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://shorturl.at/ZlK84>. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. **Habitação**: Em entrevista, ministro detalha novo Minha Casa, Minha Vida para classe média. Brasília: SECOM, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/04/em-entrevista-ministro-detalha-novo-minha-casa-minha-vida-para-classe-media>. Acesso em: 18 abr. 2025.

DUBOIS, Vincent. *La linguistique, science de gouvernement? Les linguistes et la politique de la langue française (1966-1990)*. In: DUBOIS, V. *Les sciences de l'action publique*, 2006 (pp. 233-244) Fontaine, França: *Presses Universitaires de Grenoble*, 2006.

DUBOIS, V. *The fields of public policy*. In: HILGERS, M.; MANGEZ, E. *Social Field Theory: Concept and Applications*. Cambridge, Reino Unido: *Cambridge University Press*, 2012. Disponível em: https://shs.hal.science/halshs-00660574/file/Field_pour_Hal.pdf. Acesso em: 25 fev. 2025.

FERREIRA, G. G., CALMON, P., FERNANDES, A. S. A., & ARAÚJO, S. M. V. G. Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11, e20180012, 2019.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: *Elsevier*, 2013.

INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (Intosai). **GUID - 9020: evaluation of public policies**. Viena, 2019. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/guid-9020-evaluation-of-public-policies/>. Acesso em 24 abr. 2025.

MENDES, Larissa Zanela; MUELLER, Ailton Adelar. **A Teoria Geral dos Campos de Pierre Bourdieu aliada ao Método Histórico-Comparativo (MHC) e ao Process Tracing**. In: **Educação: Teoria e Prática**, v. 34, n. 67, p. e15, 2023. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/17467>. Acesso em: 15 mar. 2025.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Open government data report: Enhancing policy maturity for sustainable impact**. OECD, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264305847-en>. Acesso em: 25 fev. 2025.

OLIVEIRA, André Luiz Mendes; DONADONE, Júlio César; SACOMANO NETO, Mário; RIBEIRO, Bruna Angélica Casonato. **Concepções de controle e transformações de espaços sociais: os embates e configurações de uma Santa Casa**. In: **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 29, n. 1, p. 125-148, jan.-jun. 2024. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/17681>. Acesso em: 26 fev. 2025.

SABATIER, Paul A. *Introduction: the need for better theories*. In: SABATIER, Paul A. *Theories of the policy process*. Colorado: Westview Press, 2007, p. 3-20.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

VANDENBERGHE, Frédéric. *The real is relational: an epistemological analysis of Pierre Bourdieu's generative structuralism*. In: VANDENBERGHE, F. *Sociological Theory*, v. 17, n. 01, p. 32-67, 1999.

WEBER, Max. **A Política como Vocação**. Tradução Artur Morão. Brasília: Editora UNB, 2003.